

Pérez Aguilar, Daniela

Jóvenes y desempleo: Desafío a las políticas públicas. Experiencia de Programa Entra21 en Chile

VI Jornadas de Sociología de la UNLP

9 y 10 de diciembre de 2010

Cita sugerida:

Pérez Aguilar, D. (2010). Jóvenes y desempleo: Desafío a las políticas públicas. Experiencia de Programa Entra21 en Chile. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5431/ev.5431.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Daniela Pérez Aguilar
Fundación Chile
d_perez_aguilar@yahoo.com

Jóvenes y desempleo: Desafío a las políticas públicas. Experiencia de Programa Entra21 en Chile.

Como los valores de cambio de las mercancías no son más que funciones sociales de las mismas y no tienen nada que ver con sus propiedades naturales, lo primero que tenemos que preguntarnos es esto: ¿cuál es la sustancia social común a todas las mercancías? Es el trabajo. Para producir una mercancía hay que invertir en ella o incorporar a ella una determinada cantidad de trabajo. Y no simplemente trabajo, sino trabajo social. (Marx, Salario, precio y ganancia, 1865)

Trabajo y desempleo juvenil

El tema del desempleo posee diversas aristas desde las cuales se puede observar. Es necesario mencionar que la postura de este documento considera que el desempleo en el modelo capitalista es un tema estructural, que es parte constituyente y que bajo este modelo no se visualiza una situación de empleo pleno como posibilidad.

La situación de los trabajadores se enmarca en ciclos y oscilaciones de salarios y empleo. Según Marx, existen ciclos industriales periódicos en los que los niveles de empleo varían, según sea la proporción de ejército activo y ejército de reserva. Lo relevante de estos ciclos es la variación del valor del trabajo, es decir, de los salarios, que es lo que le da la movilidad y posiciona a los trabajadores en distintos escenarios.

Desde esta óptica el modelo económico imperante, hace que el desempleo sea una posibilidad para todas y cada una de las personas que integran el mercado laboral. A esto se suman los cambios que ha sufrido el trabajo en diversos aspectos:

“Es conocido y ampliamente documentado el deterioro experimentado en la calidad de los empleos generados en las últimas dos décadas. El ajuste tanto para adecuarse al proceso de globalización como a la privatización y liberalización ha significado una triple transformación en la estructura del empleo. Se ha **informalizado, terciarizado y precarizado** de manera creciente.” (Tokman, s/f)

El trabajo está asociado a diversos aspectos del desarrollo de la vida, tiene que ver con aquello que le permite al hombre y a la mujer generar condiciones de subsistencia, se asocia con estar incluido socialmente: el trabajo es la actividad que hombres y mujeres desarrollan la mayor parte de sus vidas (considerando trabajo remunerado y no remunerado). Actualmente, bajo el modelo capitalista, las motivaciones para trabajar se pueden relacionar con que: “El trabajo sigue valorado como medio para un fin que lo trasciende y para el cual es artífice: la propiedad” (Hopenhayn, 1988)

Las crisis económicas son uno de los principales factores que hacen subir las tasas nacionales de desempleo, esto preocupa a los Estados, ya que desbalances en el sistema pueden conducir a crisis sociales, que pueden fracturar y desestabilizar el estatus quo de los países. Además del aspecto social, está el tema económico y la producción del país. Mayor desempleo tiene asociado menor crecimiento: menor expansión productiva. Por ser un factor de exclusión social y potencial desaceleración del ritmo de la economía, el desempleo es un problema que los Estados buscan atacar.

Al indagar en las características que tiene el desempleo, se observa que no afecta por igual a todos los grupos de la población, que hay personas que se ven más expuestos a las vaivenes económicos, locales, nacionales e internacionales. De estos grupos destacan las mujeres y los jóvenes.

“Cuando hay desaceleración o contracción económica los jóvenes son los que reciben el mayor impacto del desempleo; en el auge, son los últimos en beneficiarse. Son los más prescindibles cuando se requiere ajustar y menos necesarios para la recuperación. Ello posiblemente se relaciona con el capital humano que poseen y con los costos asociados a la rotación” (Tokman, s/f)

El desempleo juvenil ha sido tematizado por diversos organismos internacionales, como un problema mundial, no está de más insistir en que las estadísticas al respecto señalan que los niveles de desempleo de los jóvenes suelen doblar las tasas de desempleo nacionales.

En América Latina, el desempleo juvenil no se diferencia del resto de los países, y el marco de este escenario está asociado a las características actuales del mercado del trabajo, donde se desarrolla un proceso intensivo de destrucción de empleos tradicionales y la creación de nuevos empleos. A esto se suma que el aumento de la complejidad en la sociedad conlleva una especialización que se traduce en los tipos de empleo que se van creando.

Durante los últimos años el crecimiento en la demanda de trabajos que requieren mayor nivel de contenidos de educación, hace referencia a esta especialización en diversos espacios. En este escenario las personas con menos años de educación quedan con opciones limitadas de puestos de trabajo.

De los estudios que indagan sobre las causas particulares del desempleo juvenil, se distinguen al menos 4 comunes:

Primero la insuficiencia dinámica de la economía y las características del crecimiento. Al respecto se argumentan las condiciones estructurales del mercado del trabajo que genera desempleo sin poder resolverlo. La premisa de que a mayor crecimiento, mayor empleo, funciona pero no totalmente, no se ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento tal, que genere un escenario de empleo pleno. A su vez los periodos de mayor crecimiento han devenido en crisis económicas. De este modo la fuerza productiva no es absorbida completamente por el mercado del trabajo. Esto indica que el problema del desempleo es transversal y universal, y en ese escenario se encuentran los jóvenes, pero con la característica de poseer, por lo general, baja calificación y pocos años de experiencia.

Un segundo factor que afecta la empleabilidad de los jóvenes, está asociado al nivel de desarrollo de capital humano: baja escolaridad y poca experiencia laboral. Al revisar las tasas de desempleo se observa que existe una correlación positiva entre años de educación y empleo, a mayor años de educación, mayor probabilidad de estar empleado. También existe correlación positiva entre años de edad y empleo, a mayor edad, mayor probabilidad de estar empleado.

Según un estudio de Harald Beyer, hecho con datos de Chile, existe una relación directa entre años de escolaridad y empleo:

“Mientras mayor es el nivel educacional alcanzado más rápido cae el desempleo del grupo en cuestión. En este sentido, más que el desempleo juvenil per se, lo que debería preocupar es la deserción escolar. Una deserción escolar temprana lleva a un período de desempleo inicial más prolongado y a un perfil de ingresos relativamente plano durante la vida laboral de las personas.” (Beyer, 1998)

La tesis del investigador apunta a reforzar mecanismos que permitan reducir la deserción escolar. En estos casos las dos variables que más se relacionan con el desempleo, tienen que ver con los años de educación y los años de experiencia laboral. A esta tesis se puede sumar el estudio de Kevin Cowan, sobre el desempleo en Chile, en el que se concluye que el desempleo es mayor en los grupos con baja experiencia laboral y mayor número de años de educación, en tanto el crecimiento del desempleo es menor en grupos con baja educación y mayor número de años de experiencia laboral.

El tema que emerge entre estas dos tesis, tiene que ver con la sobreeducación de algunos jóvenes, como consecuencia de la asociación directa entre años de educación y nivel de empleabilidad, además de los niveles de ingresos asociados. La oferta no cubre a todos los egresados universitarios y la necesidad de técnicos queda en evidencia.

Un tercer factor que impacta en el desempleo de los jóvenes, se relaciona con las regulaciones económicas (rigideces); al respecto se señala que el salario mínimo es una barrera de entrada para los jóvenes, así como también las prestaciones sociales asociadas al trabajo decente. En este sentido, se señala en variados estudios la importancia de considerar reducciones del salario mínimo. Si bien, es necesario tener en cuenta que las condiciones de entrada de los jóvenes al mundo del trabajo son diferentes a las de los adultos (especialmente por la experiencia laboral), es indispensable mantener las garantías de los jóvenes que aseguren su bienestar.

“La discriminación que produce el salario mínimo en contra de la contratación de jóvenes se deriva de su eventual influencia en el empleo total que es variable en función de las diferencias que existan entre los salarios pagados y los mínimos fijados

por el gobierno. Por ello, dadas las diferenciales salariales existentes, en general, los mínimos se relacionan más estrechamente con los trabajadores menos remunerados y en especial, con los no calificados y con los jóvenes.” (Tokman, s/f)

En este sentido, los estados han creado diversas políticas públicas asociadas al incentivo del ingreso de jóvenes al mercado del trabajo con subsidios a la contratación, o programas de capacitación que buscan la inserción efectiva de jóvenes al mundo laboral.

Por último se señala la voluntad de los jóvenes por encontrar un buen empleo (exigencias y expectativas). En este punto lo que influye en el desempleo es que no todos los jóvenes están dispuestos a trabajar en todos los empleos. La posición de desventaja con la que corren respecto a años de educación y experiencia, redundan en que las ofertas de trabajo para este segmento no siempre se adecúan a sus expectativas. Del total de jóvenes que se encuentran buscando empleo, se distinguen subgrupos; hay jóvenes para quienes es apremiante encontrar un trabajo, así como hay jóvenes que si bien están en búsqueda de empleo pueden tomarse tiempos más extendidos para encontrarlos, en busca de mejores ofertas laborales. En estos casos la situación familiar es un factor determinante en las expectativas laborales, así como los tiempos de búsqueda.

Tomando en consideración todos los factores que se señalan como intervinientes en las tasas de desempleo juvenil, se observa como condición general que los jóvenes son un grupo diferente al resto de los trabajadores, y que en este sentido, enfrentan mayores barreras de ingreso al mundo del trabajo. Al respecto la Fundación Internacional de la Juventud señala que:

“El núcleo del problema del desempleo juvenil, común a diferentes contextos sociales, es el de la brecha de competencias, definida como la falta de correspondencia estructural entre la oferta de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por la demanda en el mercado” (Ramírez-Guerrero, 2002)

En este sentido el énfasis se hace sobre la condición doblemente estructural del desempleo juvenil, asociado a los cambios en los mercados del trabajo (movilidad e inestabilidad) y a las carencias en cuanto a competencias laborales de jóvenes que reproducen mecanismos de exclusión social.

Los jóvenes enfrentan el espacio de transición entre el colegio y el trabajo, como una etapa compleja, la cual ha sido observada por algunos Estados como un espacio de oportunidad de disminución de brechas. Es en estos “espacios de transición” donde se interviene con políticas públicas que buscan mejorar las condiciones de entrada de los jóvenes al mundo del trabajo. En Uruguay se desarrolló el programa Pro Joven, en Argentina el programa Capacitar, y en Chile el programa Chile Joven y Jóvenes Bicentenario.

Principales políticas públicas de empleo juvenil en Chile.

Se entiende a las políticas públicas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.” (Lahera, 2002). Las políticas públicas, en Chile, se enmarcan dentro de un modelo económico librecambista, abierto al mundo, con una participación restringida del Estado, que focaliza su trabajo en grupos.

Es necesario dar contexto político a la emergencia de las políticas públicas. El modelo llevado por la Concertación (político y económico) opera bajo la lógica de la “Tercera vía” intentando conciliar el modelo económico capitalista, con ciertas restricciones, mínimas, que permiten “corregir” las fallas del sistema.

Los distintos gobiernos de la Concertación en Chile, desarrollaron durante las últimas dos décadas, políticas públicas conducentes a reducir las tasas de desempleo, en estos intentos los jóvenes han sido un grupo sobre el cual se han focalizado. Según el estudio “Diagnóstico del desempleo en Chile”:

“La caída del empleo fue sustancialmente mayor entre los trabajadores más jóvenes y de menor experiencia laboral. Dentro de este grupo, la caída del empleo fue especialmente grande entre los trabajadores de menor nivel educativo. Sin embargo, cambios en la tasa de empleo no corresponden a cambios en la tasa de desempleo debido a comportamientos diferenciales en la participación laboral por grupos de edad y educación. Así, aun cuando la caída del empleo afectó especialmente a los jóvenes de menor nivel educativo, el grupo que sufrió un mayor aumento en la tasa de desempleo fueron los jóvenes con educación secundaria y post-secundaria

(especialmente aquellos en CFT y IP). La evolución del desempleo en este grupo demográfico explica un 41% del alza total del desempleo.” (Cowan et al, 2003)

Como parte del diagnóstico que hace OIT sobre la situación laboral de jóvenes en Chile se concluye que:

“La desocupación juvenil, en los últimos años, ha representado un promedio de 3.2 veces el desempleo adulto. La desocupación juvenil es poco sensible a los ciclos económicos. Cuando comienza la recuperación económica, tal brecha aumenta”. (OIT Chile, 2007)

En este marco se han desarrollado diversos tipos de programas pro empleo, algunos enfocados sobre jóvenes. OIT identifica programas de capacitación, cuya función es promover la igualdad de oportunidades, programas de intermediación laboral, que buscan conectar efectivamente a las personas con las ofertas laborales, y por último se identifican los programas con líneas de emprendimiento. A esto se suman acciones desarrolladas para avanzar en la línea de trabajo decente, como el seguro de cesantía, el programa Chile califica, que era un sistema de formación y capacitación permanente, y Programas Nacionales de Becas.

Las líneas políticas de los programas pro empleo han tenido como principales actores públicos al Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y a otros Ministerios como el de Planificación, Economía y Educación.

De los programas públicos dirigidos a mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes, destacan: Jóvenes Chile Solidario (subsidio a las empresas para capacitación en oficios), Programa de aprendices (subsidio a la contratación de aprendices) Programa especial para jóvenes (Capacitación en oficio para jóvenes con responsabilidad parental) y el programa Nacional de Becas (Becas de capacitación para grupos de personas que buscan trabajo por primera vez o con baja calificación laboral).

De los programas se observa que tienen fines comunes, que se dirigen a un público similar, que son ejecutados por los mismos organismos, y que se encuentran desagregados. De los diagnósticos realizados sobre estos programas de capacitación se concluye que no han considerado la diversidad de los jóvenes. Todos estos programas, buscan remediar condiciones de exclusión que genera el actual modelo económico.

Es en este contexto, desde el año 2008 se empieza a ejecutar el programa Jóvenes Bicentenario.

Intervención de Entra21 en Programa Jóvenes Bicentenario

El programa Jóvenes Bicentenario se inicia el año 2008 y tuvo dentro de sus objetivos capacitar a 10.000 jóvenes a nivel nacional, durante el pasado gobierno de Michelle Bachelet.

“Para cumplir este y otros compromisos, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), optó por un modelo de gestión descentralizado y para fortalecer la compra de servicios de capacitación, trabajará preferentemente, con un esquema de contratación y proceso regionalizado, que permita desarrollar un sistema articulado de formación permanente que otorgue a las personas oportunidades para sumar competencias, desarrollar itinerarios de capacitación y construir sus propias trayectorias ocupacionales que les faciliten el ingreso, la mantención, reinserción y desarrollo en el mundo del trabajo y el tránsito desde y hacia el mundo educativo.” (SENCE, 2010)

El programa Jóvenes Bicentenario, durante el año 2008 en algunas zonas del país trabajó en conjunto con el programa Entra21. Éste programa opera a nivel latinoamericano, y complementa programas públicos de incentivo al empleo de jóvenes. Desde ese año SENCE, Fundación Chile y la Fundación Internacional de la Juventud implementan innovaciones metodológicas, que buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

El año 2009 el programa Entra21 trabajó con 7000 jóvenes, en 6 regiones, en las que se implementaron diversas innovaciones metodológicas, todas dirigidas a quienes trabajan directamente con los jóvenes: profesores, Organismos Capacitadores (OTEC), etc.

Los componentes de estas intervenciones operan en distintos momentos de la capacitación. Se identifican 4 etapas, la primera es el diagnóstico de los jóvenes: para esta etapa Entra21 desarrolló y estandarizó el proceso haciendo converger los intereses de los jóvenes, sus habilidades y las demandas de los mercados laborales de las zonas a las que pertenecen.

Luego de este proceso los jóvenes, inician su proceso de capacitación, donde a los cursos técnicos se sumaron cursos relacionados con el desarrollo de competencias transversales, con el fin de mejorar sus condiciones de empleabilidad. Para el logro de este objetivo, Fundación Chile realizó talleres de transferencia de la metodología de PREPARADO, adaptándola a las características del programa Jóvenes Bicentenario. Sobre la metodología de PREPARADO:

“Programa desarrollado el año 2002 por Fundación Chile, consiste en un diseño metodológico basado en un enfoque de competencias destinado a favorecer a las personas en el desarrollo de nuevas destrezas y habilidades para que transiten exitosamente desde la educación hacia el trabajo, gestionen trayectorias laborales caracterizadas por la inestabilidad y emprendan iniciativas de autoempleo.”
(www.preparado.cl)

La tercera etapa del programa consiste en la práctica laboral o pasantía. En esta etapa la intervención tiene que ver con la capacitación de las personas encargadas de encontrar las prácticas, quienes han participado en el curso de “Gestores laborales”, este curso en modalidad blended, fue ofrecido a todos los organismos de capacitación para mejorar las acciones de gestión de práctica e inserción laboral.

Por último en la etapa de inserción laboral, se está trabajando en un modelo que contribuya a mejorar las acciones de los Organismos Técnicos de Capacitación en el relacionamiento con empresas, en el seguimiento de los jóvenes y en la profesionalización de la función del “gestor laboral”.

Esta serie de innovaciones que ha desarrollado el programa Entra21, en el marco de Jóvenes Bicentenario, aún se encuentran en curso, y se continuará el trabajo con 600 jóvenes más en la versión 2010 del programa. La importancia que Entra21 da a las habilidades

transversales que tienen que desarrollar los jóvenes, para encontrar empleo, es una de las principales innovaciones que introduce a la política pública, ya que anteriormente sólo se fijaba el interés en la capacitación técnica.

De las lecciones aprendidas, destaca la importancia de la coordinación entre las instituciones participantes, ya que dada la cobertura del programa, la complejidad en la ejecución va aumentando progresivamente. En este sentido, las tareas específicas de cada uno de los participantes deben quedar bien definidas. Considerando que este tipo de programas atienden falencias sistémicas, solo tienen carácter remedial, no atacan directamente las causas del desempleo. Para lograr objetivos de mejora continua en las posibilidades de empleo de los jóvenes, la participación del sector privado es indispensable y en el caso del Programa Jóvenes Bicentenario, no se integra en el modelo de intervención, por lo que al momento de inserción, los jóvenes enfrentan las barreras anteriormente mencionadas, ya que si bien éstos mejoran sus condiciones de entrada, en tanto cuentan con capacitación técnica, y habilidades para el trabajo, no es suficiente para asegurar su inserción.

En el documento “Trabajo decente para jóvenes en Chile: Una visión tripartita” (OIT, 2008) se señala la importancia de articular a los actores públicos, privados y los trabajadores, para el éxito de programas que busquen la mejor inserción de los jóvenes.

Reflexiones finales

En términos generales, luego de revisar las condiciones en las que los jóvenes se integran al mundo laboral, y la experiencia del programa Entra21, en Chile, es interesante abordar la relación que existe entre niveles de formación y posibilidades de empleo. En Chile las trayectorias de los jóvenes que no completan su educación básica o primaria indican que aspiran a actividades laborales marginales y precarias, y dentro de sus aspiraciones está completar sus estudios. Las personas con educación media, se encuentran en un estado de incertidumbre, en un espacio de transición, con actividades laborales fragmentadas y desajustes entre sus expectativas laborales y la oferta de empleo. Aquellas personas con estudios técnicos tienen mayores posibilidades de acceso al trabajo, y tienen un discurso crítico sobre el nivel de rentabilidad. En tanto los jóvenes con estudios universitarios incompletos tienen mayor manejo de su carrera laboral y experiencia laboral fragmentada. (Sepúlveda, 2005)

Los jóvenes pertenecen a una clase social, que dependiendo de su posición, tendrán mayores o menores ventajas al momento de ingresar al mundo laboral. El mercado del trabajo valora ciertas prácticas propias de la clase dominante. Es por esto que hay condiciones de entrada que limitan el acceso a las clases de menores ingresos. Si bien se observa que en los trabajos se valora cada vez más las competencias transversales, o blandas, éstas están asociadas a un desempeño laboral “adecuado”. Igualmente que en los sistemas educacionales existen prácticas aceptadas y otras rechazadas, el capital cultural y social de los jóvenes va a influir en las facilidades y dificultades que encuentren al momento de ingresar al mundo del trabajo.

De este modo la insistencia en la relación entre años de educación y empleo, deviene en aspiraciones cada vez mayores de alcanzar niveles educacionales más altos. Esta espiral ascendente asociada a mayores niveles de desarrollo, puede presentar ciertas irracionalidades como la sobreeducación, y que jóvenes con estudios superiores terminen realizando trabajos de menor calificación por falta de oferta laboral. El problema del desempleo no se soluciona solamente con más años de educación, por lo tanto una política pública debiera considerar las características de los jóvenes y el delta que genera participar en un programa público de capacitación.

Al respecto, discursos como que el objetivo del Ministerio de Educación es que todos los jóvenes entren a la universidad es parte de los extremos a los que se puede llegar, ya que en una sociedad funcionalmente diferenciada, pensar que todos deben tener una formación universitaria, no tiene sentido en el marco de las condiciones de desarrollo que han tenido los países. Lo importante de este punto, es la poca valoración que se da a la formación técnica, y la sobrevaloración de la educación superior universitaria. El estatus asociado a la formación universitaria tiene que ver con las tasas de retorno que entregan, y el interés asociado a este tipo de estudio se refuerza señalando que los niveles de ingreso con 12 años de educación se triplica si se tienen 17 años de estudios. Sin embargo estos datos encierran una serie de relaciones que no se explicitan en los discursos públicos.

Las condiciones actuales de empleo, la importancia en los niveles de ingreso, y las distancias abismantes según cantidad de años de estudio, abren la pregunta respecto a las

diferencias salariales, considerando que la sociedad funciona como un todo, se generan desequilibrios que no son fáciles de restablecer en el corto plazo.

Bibliografía

Beyer, H. (1998). ¿Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar? *Estudios Públicos*.

Cowan, K., Micco, A., Mizala, A., Pagés, C., & Romaguera, P. (2003). *Un diagnóstico del desempleo en Chile*. Ministerio de Hacienda de Chile.

Hopenhayn, M. (1988). *El trabajo. Itinerario de un concepto*. Argentina: PET CEPAUR.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

OIT Chile. (2007). *Trabajo Decente y Juventud*. Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Ramírez-Guerrero, J. (2002). El desempleo juvenil, un problema estructural y global: El papel de las organizaciones de la sociedad civil. *Estudios y Reflexiones, International Youth Foundation*.

SENCE. (2010). *Programas Sociales SENCE*. Obtenido de <http://psociales.sence.cl>

Sepúlveda, L. (2005). Incertidumbre y trayectorias complejas. Un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile. En J. W. (Ed.), *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, Colombia: CEPAL, MAYOL Ediciones.

Tokman, V. (s/f). Desempleo juvenil en el cono sur: causas, consecuencias y políticas. *Interjóvenes*.